

А. Г. Рихтер

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ СМИ И ЖУРНАЛИСТАМ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Первые положения о необходимости экономической поддержки государством СМИ появились еще в союзном законе «О печати и других средствах массовой информации», провидчески предусмотревшем необходимость предоставления прессе государственных дотаций (ст. 4). Однако, по справедливому замечанию Я. Н. Засурского, закон о печати не решил и не мог решить вопрос экономических гарантий свободы печати, которые требуют нового подхода в условиях рынка, и независимости средств массовой информации от государства<sup>1</sup>.

На практике пресса на всем постсоветском пространстве столкнулась с колоссальными экономическими трудностями лишь в январе 1992 года, когда повсеместно были «либерализованы» цены, в том числе на бумагу, типографские услуги, электроэнергию, связь, оборудование, услуги по распространению и пр. При этом подписка была уже оплачена населением на год вперед, что фактически вело к убыткам прессы с изданием каждого выпуска печатного издания, тем большим, чем выше был его тираж. Затем объявили «доподписку» для тех, кто хотел продолжать получать периодику во втором полугодии. Выросла цена изданий в розницу. Из соображений экономии средств редакции перешли на выпуск сдвоенных, а то и строенных номеров журнальных изданий, причем объем их не отличался от объема «дореформенных» выпусков.

Одновременно с повышением цен начался процесс создания барьеров на пути распространения СМИ через внезапно возникшие государственные границы. При этом это затронуло не только некогда общесоюзные московские СМИ, но и возможности доставки прессы из одной бывшей республики СССР в другую, например, из Латвии на Украину или из Узбекистана в Таджикистан.

Появилась определенная социальная апатия у населения, вынужденного перестраивать весь уклад жизни с целью сохранения личного экономического благополучия.

Все это вело к падению тиражей газет и журналов в десятки раз и могло закончиться коллапсом для большей части изданий. По мнению Союза журналистов России, «оказалось, что СМИ — и в первую очередь газеты, где формы существования сложились еще в советское время, — совершенно не готовы к реалиям нового времени»<sup>2</sup>.

---

РИХТЕР АНДРЕЙ ГРИГОРЬЕВИЧ — кандидат филологических наук, директор Института проблем информационного права (Москва).

© Рихтер А. Г., 2006

Одной из первых ввела тогда практику дотаций прессе из бюджетных средств Россия. Самая острая часть проблемы таких дотаций виделась в те годы в том, чтобы определить, возможны ли они в отношении негосударственных органов печати. Немногие из журналистских коллективов смогли тогда решительно сказать «нет». Среди них были газеты «Куранты» (предостерегая от «слишком дорогой цены» — «материальной зависимости от властей» за так называемое единое информационное пространство), «Московские новости» («Мы не хотим брать никаких денег. Мы только хотим, чтобы у нас их не крали»), «Коммерсантъ» («Свободная пресса должна спасаться собственными силами»)³.

Большинство редакций предпочли философские размышления о неизбежности дотаций, например, об «угрозе духовной деградации людей», если правительство «не найдет действенной возможности уберечь общество (и себя) от краха прессы», ведь газета — «это незаменимое информационно-психологическое обеспечение реформ»⁴. В схожем, почти шантажном стиле выступила и «Комсомольская правда»: «Ни одно правительство не может готовиться к информационному коллапсу, поскольку этот коллапс, как правило, сопровождает насильственную смену самого правительства»⁵. Рассуждения сопровождались и прямыми мольбами о помощи, обращенными, что примечательно, к руководителям всех государств только что образовавшегося СНГ⁶.

Столкнувшись с этой волной явных и скрытых прошений, российские власти получили широкое поле для ответного маневра. И вот тогдашний вице-премьер Г. Э. Бурбулис формулирует задачи национальной прессы, а министр информации В. Н. Полторанин ограничивает сферу государственного протекционизма, включая и материальную поддержку, только изданиями, «работающими на возрождение России»⁷. Глава парламентского Комитета по средствам массовой информации В. И. Брагин объяснил выделение крупных дотаций лишь двум газетам («Труду» и «Комсомольской правде») «авторитетом этих изданий в читательской среде, высоким уровнем профессиональной квалификации, качеством информации, которую распространяют эти издания, их объективностью»⁸. Помощь «Труду», газете профсоюзов, со стороны правительства объяснялась и личной благосклонностью к ней президента России. Министр Полторанин заявил тогда: «Что же касается конкретно “Труда”... то Борис Николаевич сказал вполне определенно: “Мы поможем этой газете”»⁹. Приведенные отрывки из высказываний «главных кураторов» СМИ в России, их критерии изданий, нуждающихся в поддержке властей, уже тогда заставляли усомниться в безопасности для независимости прессы получения государственной помощи¹⁰.

Более целесообразной, и об этом говорили многие редакторы и журналисты, представлялась помощь другого рода, как-то: разморозить валютные счета изданий во Внешторгбанке, снизить налоги, выдать льготные кредиты, понизить тарифы на пользование государственными средствами связи, аренду помещений, выделить дотации на приобретение газетной бумаги. При этом они считали, что льготы должны быть одинаковыми для всех изданий и предоставляться им автоматически. Журналисты и редакторы полагали, что в планах правительства приватизиро-

вать и монополизировать отрасли, связанные с производством бумаги, полиграфией и доставкой печатной продукции, необходимо предусмотреть соответствующие льготы для газет, выбравших альтернативные пути распространения и издания. Журналисты верили, что лишь таким путем они могли бы сохранить свою независимость от экономического давления государства<sup>11</sup>.

Дотации для лояльных российской власти средств массовой информации, т. е. целевые выделения денежных средств на покрытие убытков редакций, широко практиковались в 1992–1995 годах. Формированием бюджета дотаций, их распределением занималось Министерство печати и информации, в силу чего оно приобрело чрезвычайно большое влияние как в системе органов государственной власти, так и на массово-информационном рынке. Зависимость размера и самой возможности дотаций от содержания средства массовой информации была очевидной с самого начала новых отношений государства и СМИ, как государственных, так и независимых. Стало ясным, что практика дотаций не столько способствовала торможению нежелательных процессов, сколько коррумпировала редакции привилегированных газет, благосостояние которых гарантировалось государственным финансированием. Как без обиняков заявил по поводу такой практики И. И. Засурский, «...вся политика российского правительства в отношении прессы сводилась к изобретению послаблений и выдаче взяток для того, чтобы привлечь на свою сторону традиционную прессу. При этом не предпринималось никаких усилий и стратегических решений для создания и укрепления печати как демократического института. ... Впрочем, политика в отношении прессы мало чем отличалась от общей экономической “политики” “рыночных реформ”»<sup>12</sup>.

**Государственная экономическая поддержка на современном этапе.** И сегодня все государства рассматриваемого региона в той или иной форме оказывают помощь средствам массовой информации либо декларируют такое намерение. Механизмы оказания поддержки тем или иным средствам массовой информации зависят от ряда факторов: преобладающих форм собственности на СМИ, направлений их программной политики, приоритетов государственной политики в культурной сфере и сфере массмедиа, общих принципов информационной политики государства и некоторых других.

Прежде всего, значительную долю массово-информационного рынка во многих из рассматриваемых государствах составляют СМИ, находящиеся в собственности государства. Это не означает, что они ограничены лишь бюджетными возможностями. Практически во всех случаях им разрешено заниматься коммерческой деятельностью (размещать рекламу и спонсируемые программы, продавать права на свои материалы и т. п.). Это объясняется нами тем, что с периода начала 1990-х годов, когда новые независимые государства были зачастую неспособны выполнять свои финансовые обязательства, закрепилась практика активного размещения коммерческой рекламы в государственных СМИ в тех же объемах, что и в любых других. Эта тенденция не изменилась и когда экономика стран рассматриваемого региона стала более стабильной, а бюджетные обязательства перед СМИ стали систематически исполняться. В результате государственные СМИ оказались

в привилегированном положении: они получают как бюджетные средства, так и рекламные доходы.

Следует отметить еще одну черту косвенной субсидии электронных СМИ: размер платы за лицензию на вещание. Стоимость такой лицензии для государственных вещателей оказывается в разы ниже, чем для частных станций. Так, на Украине, если речь идет об ФМ-радиостанции с передатчиком мощностью 100 ватт, государственная организация платит эквивалент 200 долл., а негосударственная — 10 тыс. долл. США<sup>13</sup>.

Если речь идет о крупных (как правило, вещательных) компаниях, то в состав их управляющих органов, как правило, входят должностные лица государства, которые призваны представлять его интересы и следить за расходованием бюджетных средств. Назначение главных редакторов и менеджеров также осуществляется органами государственной власти. Значение имеет и то обстоятельство, что бюджетное финансирование государственных средств массовой информации определяется ежегодно при принятии бюджета, и у СМИ нет правовых гарантий того, что распределение объемов средств на их содержание существенно не изменится в меньшую сторону. Таким образом, власти сохраняют существенные механизмы для экономического давления на находящиеся в их собственности средства массовой информации<sup>14</sup>.

Отличающиеся по содержанию принципы финансирования СМИ существуют в странах, где участие государства осуществляется в форме организации общественных медиаструктур. В таких странах (Армения, Грузия, Азербайджан, Латвия, Литва, Молдова, Эстония) существуют общественные теле- и радиовещатели, получающие основную поддержку из средств бюджета. Разница состоит в том, что средства на деятельность общественных средств массовой информации прописываются в бюджетах отдельной строкой, законодательно закреплена недопустимость снижения уровня финансирования таких СМИ при принятии последующих законов о бюджете, контроль за расходованием средств осуществляют независимые аудиторы, а финансовая отчетность является открытой не только для государственных органов, но и для всех граждан. Все эти правила создают условия для независимости общественных СМИ от органов государственной власти. Что касается рекламы, то, хотя таким СМИ и разрешается ее распространять, требования к объему и содержанию рекламы являются весьма жесткими и носят ограничительный характер.

Другие формы экономической поддержки средств массовой информации относятся, как правило, не только к государственным СМИ. Целью осуществления такой политики является, во-первых, создание рынка независимых (хотя бы формально) от государства средств массовой информации и его поддержка до того момента, когда сами СМИ смогут обрести финансовую самостоятельность, и, во-вторых, исполнение государством своих социальных функций посредством оказания помощи культурным, образовательным и другим социально-ориентированным проектам. Таким образом, на постсоветском пространстве возникло две основные формы поддержки: предоставление льгот и преференций любым СМИ, не

имеющим узкой коммерческой (например, рекламной) направленности, и помощь (как правило, адресная) тем, которые ориентированы исключительно на социально значимую проблематику.

Как правило, положения об экономической поддержке определяются в законах о СМИ, получают отражение в отраслевом законодательстве (к примеру, в налоговых кодексах) и находят наиболее подробное развитие в подзаконных актах. Степень разработанности правовых гарантий экономической помощи СМИ зависит от финансовых возможностей государств и их политики в массово-информационной сфере и зачастую отличается неполнотой. Лишь в двух государствах — в России и на Украине — были приняты комплексные законы, имеющие в качестве предмета регулирования порядок оказания государственной поддержки средствам массовой информации. Подобные акты были также разработаны в Молдавии и Киргизии, но их принятие так и не состоялось<sup>15</sup>.

И Россия, и Украина исходили из того, что смысл системы государственной поддержки СМИ, как совокупности устанавливаемых государством организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер, заключается в обеспечении конституционного права граждан на получение полной и объективной информации, свободы слова, а также независимости средств массовой информации. Такие законы содержат материальные гарантии указанных прав и свобод, их нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления гражданского общества и демократического правового государства<sup>16</sup>.

Среди мер помощи СМИ в разных странах можно обнаружить и установление налоговых и таможенных льгот, и создание социальных гарантий для журналистов, и выдачу государством льготных кредитов, и предоставление технических услуг электронным средствам массовой информации по сниженным тарифам, и погашение долгов газет издательствам, и прямое субсидирование редакций за счет средств государственных бюджетов. В большинстве стран существуют не все, но лишь отдельные формы помощи средствам массовой информации. Так, например, в Азербайджане СМИ освобождены от налога на добавленную стоимость, а также от таможенных сборов на ввоз газетной бумаги. Сходные налоговые и таможенные преференции существуют в Грузии и Молдавии.

В России необычная система общих льгот была заложена еще в Законе о СМИ 1991 года, статья 19 которого определяла, что в течение двух лет со дня первого выхода в свет (в эфир) продукции средства массовой информации редакция освобождается от налоговых платежей. Эта норма действует и поныне, хотя зачастую ее выполнения приходится добиваться. Примером может служить ситуация с сыктывкарской газетой «Панорама столицы». По сообщению местного агентства Коминформ, в нарушение нормы Закона о СМИ Государственная налоговая инспекция (ГНИ) по г. Сыктывкару начисляла редакции «Панорамы столицы» следующие виды налогов: на нужды образовательных учреждений; на пользователей автомобильных дорог; на имущество и др. Редакция обратилась с жалобой в прокуратуру Республики Коми (РК), которая пришла к выводу, что налоговая инспек-

ция нарушила закон и необоснованно применила в отношении газеты «Панорама столицы» налоговые санкции. Однако, несмотря на очевидный характер нарушения ст. 19 Закона о СМИ, представление прокурора РК от 25 декабря 1998 года об устранении нарушений налогового законодательства было оставлено Государственной налоговой инспекцией без удовлетворения. В апреле 1999 года работники инспекции вновь направили в адрес редакции требование об уплате налогов, а также выставили инкассовое распоряжение на расчетный счет издания общей суммой 3 661 рубль. Ответным шагом стало обращение исполняющего обязанности прокурора РК Николая Басманова в мае 1999 года в Арбитражный суд РК с иском в интересах редакции газеты «Панорама столицы» к ГНИ по Сыктывкару о признании недействительным налогового требования и возврате из бюджета необоснованно удержанной суммы. Арбитражный суд решением от 12 августа 1999 года признал исковые требования прокурора обоснованными и обязал ГНИ возвратить указанную сумму. Это решение было обжаловано. Но в сентябре 2000 года вышестоящая инстанция, Федеральный Арбитражный суд Волго-Вятского округа, оставила его без изменения, не удовлетворив тем самым кассационную жалобу налоговой инспекции<sup>17</sup>.

На сегодняшний день наиболее широкий набор экономических преференций для средств массовой информации предусматривает украинское законодательство. При этом необходимо иметь в виду, что такое положение связано с общей политикой этой страны в сфере массмедиа, имеющей ярко выраженный и продекларированный в законе протекционистский характер в отношении украиноязычных национальных СМИ. Среди мер, предусмотренных Законом Украины «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов», особое внимание обращают на себя формы и методы социальной защиты журналистов. Некоторые льготы (например, более высокие пенсии) полагаются журналистам лишь государственных и муниципальных средств массовой информации. Они утрачиваются в случае увольнения, и поэтому, чтобы не поставить под удар свое благополучие, журналисты вынуждены избегать критически острых высказываний в адрес учредителей.

В Белоруссии и Молдавии законы о СМИ предусматривают такие социальные гарантии журналисту, как право на установку квартирного телефона в течение года со дня подачи заявления и на внеочередное приобретение проездных документов на все виды транспорта, и размещение в гостинице, если он находится в служебной командировке.

Создаются и адресные инструменты помощи, содержательно схожие с указанными выше. Например, в Белоруссии и России для целого ряда изданий, имеющих исключительно социально значимую специализацию (культурную или детскую), устанавливается пониженный (в России — в пять раз!) регистрационный сбор — одноразовый платеж, взимаемый государством при учреждении таких СМИ. По сути, данная льгота является разновидностью описанных выше преференций, только распространяющейся на более ограниченный круг субъектов. Существуют и иные механизмы оказания помощи, основанные не на предоставле-

нии льгот или иных форм освобождения от несения установленных законом обязанностей, а на прямом выделении финансовых средств СМИ определенных категорий. Например, в украинском Законе «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов» (1997) предусматривается дотирование средств массовой информации, действующих в небольших населенных пунктах — районных, городских и районно-городских СМИ (ст. 7). Впрочем, такая форма финансирования ставится в зависимость от «финансовых возможностей государства, органов местного самоуправления и местных государственных администраций». В Российской Федерации в целях поддержки региональных СМИ 24 ноября 1995 года был принят специальный Закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет». Его механизм отличался большей определенностью и гарантированностью, однако действие этого акта было отменено в 2004 году.

Система адресной помощи воплощалась и в привилегиях для особо важных в той или иной стране СМИ. Так, в декабре 1998 года Президент России подписал Указ «О мерах государственной поддержки акционерного общества “ОРТ”», в котором согласился с предложением исполнительной власти «об открытии Внешэкономбанком кредитной линии под обеспечение, предоставляемое акционерами АО “ОРТ”». Под этот залог была выделена сумма около 100 млн долл. До сих пор не известно, был ли этот кредит возвращен государству.

Более оригинальным примером адресной помощи может служить практикуемое в некоторых странах размещение государственного заказа в СМИ. Например, в Казахстане, где такая политика приобрела наиболее масштабный характер, органами исполнительной власти проводятся открытые конкурсы «по государственным закупкам услуг по проведению государственной информационной политики» через газеты, журналы либо телерадиопрограммы, как правило, на областном уровне. СМИ получают частичное финансирование из бюджета, принимая обязательства освещать определенные темы на государственном и русском языках. В рамках госзаказа в основном освещается деятельность акиматов и маслихатов всех уровней (городских и областных органов власти), а также обеспечивается пропаганда реализации ежегодного Послания Президента Республики Казахстан и Стратегии развития «Казахстан — 2030». Кроме того, госзаказ предусматривает освещение работы правоохранительных органов, вопросов взаимодействия населения с властью, развития образования, здравоохранения, спорта, культуры, языковой политики в стране и регионе. Как видно из перечня тем, подлежащих освещению в рамках госзаказа, органы власти априори ориентируют прессу на создание положительного образа, а не объективной картины происходящих в стране событий. Для примера, в Карагандинской области в 2005 году такую форму поддержки получали 30 средств массовой информации, из них — 2 областные газеты, 4 телекомпании, 4 радиокomпании, 11 городских и 9 районных газет<sup>18</sup>.

Какие бы формы не принимала экономическая поддержка СМИ, ключевыми вопросами здесь представляются, во-первых, наличие законодательно закрепленных, единообразных и недвусмысленных критериев, по которым ее получают сред-

ства массовой информации, а во-вторых, распределение средств поддержки независимым от государства органом. Примером такого органа на постсоветском пространстве может служить Фонд поддержки печати, радио и телевидения в Литве. Пайщиками Фонда являются национальные общественные организации (Союз архитекторов, Союз художников, Союз фотохудожников, Союз кинематографистов, Союз композиторов, Союз писателей, Союз мастеров народного художественного творчества, Театральный союз, Союз ученых, Союз журналистов, Ассоциация кабельного телевидения, Ассоциация радио и телевидения, Ассоциация издателей периодической печати, Ассоциация регионального телевидения, Общество юристов, Общество журналистов), а также Министерство культуры и Министерство образования и науки. Пайщики назначают по одному члену в совет Фонда, который руководит его деятельностью и сам избирает своего председателя. Член совета назначается на срок, равный сроку полномочий органов правления назначившей его организации. Министерства назначают членов в совет Фонда на 4 года. Фонд распоряжается государственными субсидиями СМИ; средствами, подаренными юридическими или физическими лицами; лицензионной платой вещателей; процентами за сохраняемые в банках средства Фонда; другие приобретенные законным путем средства. Культурной, просветительской деятельности СМИ в конкурсном порядке оказывается поддержка в соответствии с представленными Фонду программами. Общее положение о конкурсе, согласованное с Комитетом сейма по образованию, науке и культуре, утверждается Правительством. Фонд ежегодно в печати публикует годовой отчет о деятельности, а председатель совета Фонда ежегодно представляет отчет на пленарном заседании сейма о распределении и использовании полученных из бюджета средств.

**Особенности системы государственной поддержки СМИ в России.** После 1995 года политика государственной помощи СМИ в России стала ориентироваться на предоставление одинаковых льгот широкому кругу средств массовой информации. Важнейшей причиной и показателем произошедшего изменения стало принятие в конце 1995 года Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» (далее — «О государственной поддержке...»). Целью государственной поддержки закон видел обеспечение прав граждан на получение информации, свободу слова, а также обеспечение экономической независимости средств массовой информации. Льготы были установлены как для печатных, так и для электронных средств массовой информации. Они не распространялись лишь на так называемые специализированные (по терминологии Закона о СМИ) издания и программы рекламного и эротического характера.

По Закону «О государственной поддержке...» средствам массовой информации предоставлялись следующие льготы. Во-первых, происходило освобождение *от налога на добавленную стоимость* (НДС). Причем от НДС освобождались лишь те виды деятельности организаций средств массовой информации, которые имели непосредственное отношение к производству, транспортировке и реализации продукции СМИ, т. е. печать, распространение, продажа и подписка на газеты



и журналы. Эта мера была изменена принятым Государственной думой 20 декабря 2001 года законом, вносящим изменения и дополнения в ст. 149 и 164 ч. 2 Налогового кодекса РФ. Закон установил действующую и поныне пониженную ставку НДС в размере 10 % при реализации продукции печатных СМИ. Пониженная ставка НДС вводилась на услуги по экспедированию, доставке периодических печатных изданий и книжной продукции, а также на редакционные и издательские услуги, связанные с производством этих изданий. В нашей стране НДС составлял 20 % от операций по реализации товаров и услуг (сейчас 18 %), и это была существенная льгота для редакций.

Во-вторых, средства массовой информации освобождались *от налога на прибыль*, полученную от производства и распространения продукции СМИ, но только в части, зачисляемой в федеральный бюджет. В то время налог на прибыль составлял 35 % (с 2002 года — 24 %).

В-третьих, существовало освобождение *от таможенных пошлин*, связанных с импортом бумаги, необходимого для производства продукции СМИ оборудования и с импортом — экспортом периодических печатных изданий.

И наконец, по этому закону (до 2002 года) средства массовой информации *оплачивали услуги, связанные с почтовой, телеграфной, телефонной связью, а также аренду помещений по тарифам для бюджетных организаций и для организаций сферы культуры*, т. е. по самым низким ставкам. Это правило касалось аренды помещений только в зданиях, которые являлись федеральной собственностью, т. е. фактически эта льгота не имела значения для редакций большинства СМИ. Помещения, которые арендовали СМИ, должны были использоваться строго для производства средств массовой информации.

По образному мнению одного из руководителей Союза журналистов России, действие Закона об экономической поддержке СМИ необходимо, поскольку в противном случае журналисты «вынуждены идти под крыло государства, либо находить какого-то банкира или бандита, который их будет кормить»<sup>19</sup>.

Во многих субъектах РФ Федеральный закон «О государственной поддержке...» был дополнен региональными актами о поддержке СМИ, которые в большинстве своем предоставляли льготы по налогам, вносимым в местный бюджет, и по арендной плате за помещения в зданиях, являющихся собственностью этих субъектов. Кроме того, региональные бюджетные законы обычно предусматривают дотации для прямой поддержки СМИ. Следует отметить, что большинство таких законов носят дискриминационный характер, поскольку предоставляют льготы только тем СМИ, учредителями которых выступают органы власти.

Другим федеральным нормативным актом, в котором были крайне заинтересованы местные печатные СМИ, являлся Федеральный закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет» (1995). Заметим, что по данным на 2002 год из совокупного годового тиража газет в России (6 млрд экз.) две трети составлял тираж региональных (местных) газет, а половину последних — районные и городские издания. Практически лишённые рекламных доходов, живущие на скудные поступления от частных объявлений и на средства, время от времени выделяемые

местными властями, они продолжают медленно умирать. Однако именно эти издания наряду с эфирным телевидением и проводным радио служат основным источником информации для жителей российской глубинки, давно переставших получать центральную прессу.

Согласно Закону «Об экономической поддержке районных (городских) газет» из федерального бюджета выделялись средства для развития материально-технической базы газет, оплаты услуг доставки, закупки бумаги и покрытия расходов на полиграфические услуги. Теоретически на поддержку из бюджетных средств могли рассчитывать редакции как государственных и муниципальных, так и общественных (непартийных) и частных изданий. Основным критерием для получения бюджетных денег здесь является включение издания в так называемый федеральный реестр районных (городских) газет, составляемый соответствующей комиссией, куда входили представители законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, региональных организаций Союза журналистов России, общественных объединений. Этот реестр ежегодно согласовывался с Правительством России и утверждался Государственной думой при принятии федерального бюджета. Поскольку в этот перечень может быть включена только одна газета из числа издающихся на территории района (города), между ними проводился конкурс при соблюдении определенных условий. К условиям участия в конкурсе относились связь редакции с органами местного самоуправления или их поддержка местными общественными организациями (Союзом журналистов России), а также наличие финансово-экономического обоснования. После получения денег, выделенных из федерального бюджета на экономическую поддержку районных (городских) газет, их распределением и перечислением занималось Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям при Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В соответствии с этим законом в 2000 году дотации получили 1 950 газет на сумму 150 млн руб. В бюджете на 2001 год эти расходы составили 225 млн руб., а в 2002, 2003 и в 2004 годах — по 170 млн руб.

Тенденцией нынешнего этапа развития законодательства о государственной поддержке средств массовой информации является отказ от льгот, действующих в отношении всех СМИ, и расширение использования инструментов более адресного субсидирования тех или иных медийных проектов. В 2002–2004 годах в Российской Федерации было отменено действие целого ряда нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственной экономической поддержки средств массовой информации. Первым шагом законодателя стало внесение изменений в Налоговый кодекс РФ, предусматривающих отмену льгот, связанных с производством и распространением продукции средств массовой информации (осталась лишь льгота по НДС при реализации печатных СМИ). А 22 августа 2004 года был принят Федеральный закон № 122-ФЗ, которым были признаны утратившими силу федеральные законы «Об экономической поддержке районных (городских) газет» и «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации». Данное решение вызвало как протесты

сты в среде журналистского сообщества, так и неодобрение в некоторых органах государственной власти. В частности, в докладе Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям прекращение финансирования районных и городских газет из средств федерального бюджета признается «неоправданным» и подчеркивается, что оно должно быть возобновлено «с точки зрения государственных интересов»<sup>20</sup>.

Закон от 22 августа 2004 года, как указано в его преамбуле, приближает нас к жизни по «принципам правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой». Его нормы «не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина». Однако по своей сути ничем не оправданное и не объясненное обществу лишение средств массовой информации экономических преференций означает, что государство фактически более не признает за СМИ особого статуса, требующего создания специального экономического режима максимального благоприятствования. Следовательно, государство более не вправе рассчитывать на «социальную» отдачу от возможных льгот от редакторов и журналистов: СМИ становятся такими же рыночными предприятиями, как, скажем, мебельная фабрика, работающая исключительно по законам капиталистической конкуренции. В случае продолжения такой политики социальная функция СМИ — информировать общество обо всем важном для его развития, заниматься просвещением и образованием людей — будет представлять интерес лишь для теоретиков журналистики. СМИ же будут стремиться лишь «подороже продать товар», а продаются лучше всего материалы «жареные».

Конечно, в экономической области остаются еще гранты Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям. Но и здесь ситуация изменилась. До 2006 года субсидии выделялись всем «социально значимым» изданиям для инвалидов, ветеранов, детским, молодежным, культурно-просветительным и литературно-художественным, регулярно выходящим в свет не менее одного года и имеющим подписной тираж не менее 1 тыс. экз. Субсидии выделялись строго на частичное возмещение производимых редакцией расходов по закупке бумаги, оплате полиграфических услуг и услуг по распространению изданий в Российской Федерации исходя из фактических затрат и тиража. Всего в 2005 году по этой статье было профинансировано 222 периодических печатных издания на общую сумму в 47 582 тыс. руб. Начиная с 2006 года (хотя выделяемая сумма и увеличена в 3 раза) деньги предоставляются далеко не всем, а только победителям в конкурсах и исходя из тематических приоритетов, ориентированных «на реализацию в печатных СМИ насущных государственных интересов»<sup>21</sup>. К последним отнесены: «борьба с преступностью, памятные даты в истории Отечества, пропаганда лучших достижений в сфере науки, культуры и искусства, развитие межнационального общения и творчества народов Российской Федерации, пропаганда административной реформы, разъяснение принимаемых законов»<sup>22</sup>, а с недавних пор — и освещение выполнения «национальных проектов».

Остаются региональные законы, дающие субсидии и льготы государственным телерадиоорганизациям и периодическим изданиям. Но и здесь речь идет, как пра-

вило, о преференциях лояльным СМИ. Например, программа «Развитие СМИ на территории Омской области» на 2006–2008 годы предусматривает финансирование в сумме 598 млн руб., которое делится просто: 500 млн руб. на три года выделяются ОРТРК «Омск», а 98 млн руб. — всем остальным печатным и электронным государственным СМИ<sup>23</sup>.

Но с отменой федеральных общих для всех СМИ льгот Россия стала первой из крупных стран Европы, которая отказалась от создания привилегированного общенационального режима для СМИ. Учитывая, что Россия к тому же — одна из немногих цивилизованных стран мира, в которой нет общественного телерадиовещания, следует признать, что политика нашего государства идет вразрез с декларируемой защитой прав и законных интересов человека и гражданина на получение массовой информации.

**Выводы.** Воздействие средств государственной поддержки на деятельность средств массовой информации имеет различные последствия. С одной стороны, практика предоставления средствам массовой информации льгот или субсидий из государственного бюджета затрудняет практическую реализацию принципа плюрализма и недопустимости монополизации рынка СМИ. Даже в том случае, когда помощь оказывается частным средствам массовой информации для того, чтобы они могли эффективно конкурировать с обладающими несоразмерно большими ресурсами государственными СМИ, это лишь на начальном этапе приводило к положительным последствиям. В качестве примера можно сослаться на российский канал НТВ, который в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 октября 1995 года № 1019 «О совершенствовании телерадиовещания в Российской Федерации» наряду с двумя государственными каналами был объявлен общероссийским и получил существенные экономические льготы. Тем не менее указанные меры не помогли НТВ в конкурентной борьбе с государственным телевидением, более того, частные телекомпании, не получившие подобных льгот, постепенно обходят его как по интересу аудитории, так и по объему доходов<sup>24</sup>. В связи с этим необходимо отметить, что в случае адресной поддержки она всегда и везде в исследуемых государствах осуществлялась либо государственным органом, либо органом, зависимым от государственной власти. Такая практика противоречит целям государственной поддержки СМИ и не может не приводить к ущемлению свободы массовой информации.

С другой стороны, практика отмены государственной поддержки печатных средств массовой информации, произошедшая, к примеру, в Российской Федерации в 2005 году, показала, что СМИ, выполняющие важные социальные функции, оказались неприспособленными к существованию без бюджетного финансирования и льгот. В результате некоторые районы страны оказались перед угрозой информационного вакуума, так как коммерциализация независимых от государства изданий сопровождается их незаинтересованностью освещать политически серьезные или сложные для понимания читателями темы как не обладающие экономической привлекательностью. Таким образом, отказ от предоставления финансовой помощи СМИ фактически приводит к ущемлению конституционного права граждан на получение

информации. Конечно, ситуация была бы еще более сложной, если бы СМИ облагались дополнительными налогами по сравнению с другими отраслями хозяйства, — это вело бы к экономическому удушению свободы массовой информации. Но отсутствие общей дискриминации само по себе не является достаточным фактором существования свободных СМИ в переходной экономике.

Представляется, что поиск «золотой середины» в вопросе о поддержке средств массовой информации на постсоветском пространстве должен быть продолжен. Во-первых, насущной является проблема гармонизации порядка финансирования государственных средств массовой информации с законодательством, гарантирующим свободу слова, а также антимонопольными актами. Необходимыми условиями дальнейшего эффективного и сбалансированного развития медийной отрасли должны стать постепенное сокращение участия государства во владении и управлении активами средств массовой информации, внедрение принципов открытости для общества в деятельности СМИ, сохраняющихся в государственной собственности, оптимизация структуры доходов государственных СМИ, с тем чтобы не допустить их излишней коммерциализации с одной стороны, и попадания в зависимость от государства — с другой.

Во-вторых, очевидно, что экономические условия рассматриваемых стран не позволяют социально значимым информационным проектам существовать без государственной поддержки. В этой связи наиболее важным представляется ряд вопросов. Прежде всего, одна из важнейших проблем заключается в том, что именно вкладывается государством в термин «социально значимый». Надлежащее определение этого понятия может быть дано только при условии наличия определенной и сформулированной социальной политики и выработки принципов и пределов социальной политики в информационной сфере при участии институтов общества. В частности, необходимо обсуждение проблемы, являются ли государственные гарантии получения гражданами своевременной и полной информации, закрепленные в большинстве стран, исключительно политическими, или же в них есть и социальный аспект. Еще один вопрос состоит в том, какие способы надлежит использовать при осуществлении поддержки. Основная задача создания механизмов экономической помощи должна заключаться в пресечении потенциальной коррупции при выделении средств тем или иным СМИ, а также в исключении возможности установления давления государства на СМИ посредством этих механизмов. Преодоление двусмысленности оказания государственной поддержки должно достигаться за счет разработки четких правил того, в каком случае и при каких условиях помощь может оказываться; замены компетенции чиновников, основанной на усмотрении, процедурами открытых конкурсов; появления требований экономической транспарентности СМИ, получающих государственное финансирование.

Наконец, ключевым условием справедливости государственной поддержки и отсутствия политических предпочтений при ее оказании является распределение помощи СМИ независимыми от органов власти органами, представляющими интересы общества.

Нельзя допустить реализации на практике модели взаимоотношений власти с СМИ, образно сформулированной профессором М. А. Федотовым по отношению к России, когда «невмешательство государства в дела прессы трансформируется в безразличие, независимые СМИ — в инструмент политического влияния финансово-промышленных групп, а информирование — либо в целенаправленное манипулирование общественным сознанием, либо в тривиальное замусоривание информационной среды»<sup>25</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Засурский Я. Н.* Искушение свободой. М., 2004. С. 16.

<sup>2</sup> Союз журналистов России. Средства массовой информации России, 1997 год: Анализ, тенденции, прогноз. М., 1998. С. 210.

<sup>3</sup> Куранты. 1992. 20 марта; Megapolis-Express. 1992. 25 марта. С. 22; Коммерсантъ. 1992. 1–8 июня. С. 2.

<sup>4</sup> Труд. 1992. 21 янв.

<sup>5</sup> Комс. правда. 1992. 5 февр.

<sup>6</sup> См., например, письмо главных редакторов десяти крупнейших газет и журналов руководителям стран СНГ: Лит. газ. 1991. 25 дек. С. 2.

<sup>7</sup> Коме. правда. 1992. 21 янв.; Труд. 1992. 14 янв.

<sup>8</sup> Труд. 1992. 28 марта; см. также о выделении дотаций «Труду» и «Комсомольской правде» подборку материалов: Свобода печати продается за 1951 млн «деревянных» // Megapolis-Express. 1992. 25 марта. С. 22.

<sup>9</sup> Труд. 1992. 14 янв.; см. также интервью замминистра печати А. А. Ярошинской: Столица. 1992. № 12. С. 22.

<sup>10</sup> См., напр.: *Яковенко И. А.* Роль Союза журналистов России в становлении гражданского общества // Роль прессы в формировании в России гражданского общества. М., 1999. С. 154; *Рихтер А. Г.* Новая старая угроза // Вести. Моск. ун-та. Сер. 10, Журналистика. 1993. № 1. С. 6.

<sup>11</sup> Подобные меры предлагались, в частности, в газетах «Megapolis-Express» (1992. 13 мая. С. 23), «Московские новости» (1992. 20 марта. С. 21), «Известия» (1992. 11 марта).

<sup>12</sup> *Засурский И. И.* СМИ России в условиях глобальных процессов трансформации: Формирование новой системы средств информации и их роль в политической жизни страны, 1990–1998 гг.: Дис. ... канд. филол. наук. М., 1998. С. 66.

<sup>13</sup> Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia. Wash., 2005. P. 206–207.

<sup>14</sup> Необходимо отметить, что в некоторых случаях давление на государственные СМИ не нужно оказывать вообще, так как они признаются одной из разновидностей органов государственной власти. В частности, Устав Национальной государственной телерадиокомпания Республики Беларусь предусматривает в п. 1, что данная компания является центральным государственным учреждением Республики Беларусь, обеспечивающим освещение государственной политики посредством телерадиовещания, а также выполняющим иные отдельные функции республиканского органа государственного управления. В соответствии с п. 2 Устава Белтелерадиокомпания подчиняется и подотчетна Президенту Республики Беларусь.

<sup>15</sup> В частности, в Молдове проект закона «О государственной поддержке средств массовой информации», предложенный парламенту в рамках Концепции государственной поддержки и поощрения средств массовой информации в 1999–2003 годах, не был принят из соображений неплатежеспособности государства.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 22 ноября 2000 года № 14-П по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 года «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 49. Ст. 4861.

<sup>17</sup> Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики. М., 2002. С. 66.

<sup>18</sup> [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.medialaw.kz/index.php?r=1&c=1505>.

<sup>19</sup> Яковенко И. А. Роль Союза журналистов России в становлении гражданского общества // Роль прессы в формировании в России гражданского общества. М., 1999. С. 154.

<sup>20</sup> Российский рынок периодической печати, 2005 год. Состояние, тенденции и перспективы развития [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [http://www.farpmc.ru/docs/Report\\_12.05.doc](http://www.farpmc.ru/docs/Report_12.05.doc)

<sup>21</sup> Вне конкурса поддержка направляется лишь в издания для инвалидов по зрению.

<sup>22</sup> Сообщение Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям РФ [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [www.farpmc.ru](http://www.farpmc.ru)

<sup>23</sup> Сообщение информационного агентства ДО-инфо (Омск) от 28.01.2006 г. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.pan.ru/index.php3?tp=1&bid=24960&id=24960#24960>

<sup>24</sup> Доклад Института проблем информационного права о состоянии законодательства о средствах массовой информации в странах СНГ и Прибалтики (2005 год) [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [www.medialaw.ru](http://www.medialaw.ru)

<sup>25</sup> Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002. С. 16.

**М. А. Дремина**

### **ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ В РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД И ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТИ**

В последнее время в российском обществе все чаще поднимаются вопросы повышения качества жизни. Если еще несколько лет назад данная тема обсуждалась лишь в узком кругу российского экспертного сообщества, то сегодня словосочетание «качество жизни» можно встретить как в выступлениях Президента Российской Федерации В. В. Путина и представителей органов государственной власти и местного самоуправления, так и на страницах популярных журналов и газет. Анализируя представленные в информационном пространстве многочисленные суждения о качестве жизни, можно отметить, что, с одной стороны, это новое понятие достаточно быстро распространилось и прижилось в различных сообществах, с другой — в понимании и трактовке качества жизни суждения различных сообществ порой не просто различаются, но и являются противоречивыми. Сложившаяся ситуация иногда доходит до абсурда, когда, например, представители разных научных школ вступают в дискуссию по вопросам качества жизни и, не достигнув компромисса и договоренностей о дальнейших взаимодействиях, просто расходятся каждый со своим мнением. Если говорить образно, то сегодня налицо извечный спор «физиков» и «лириков», который, к сожалению, часто ста-

---

ДРЕМИНА МАРИЯ АНАТОЛЬЕВНА — заместитель директора по стратегическому развитию и PR Института качества жизни Уральского государственного лесотехнического университета.

© Дремина М. А., 2006